

# La economía española en el marco de la Unión Europea

Mercè Sala

## 1. Introducción

La adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986 intensificó su integración en los mercados internacionales y culminó con la incorporación a la Unión Económica y Monetaria (UEM) en el año 1999. El ingreso en la CEE puede calificarse como uno de los elementos de mayor trascendencia en el devenir de la economía española. Transcurridos veinticinco años desde aquel entonces parece necesario volver la vista atrás para analizar y hacer balance de lo que ha supuesto para la economía española la integración europea.

La historia de España en todos estos años muestra el paso de un país cerrado a Europa a una economía y sociedad plenamente integradas en ella. La incorporación a la CEE fue la culminación de un proceso de democratización y modernización de la economía española que ha marcado su devenir económico y social. Valorar lo que ha significado la integración no es tarea fácil, pero no por ello carente de interés. Transcurridos veinticinco años, tenemos una perspectiva lo suficientemente amplia para realizar un análisis de la experiencia de España en el seno de Europa.

En estos años, la economía española ha pasado por diversas etapas del ciclo económico. A períodos de cierta ralentización siguieron fases expansivas, la más larga de las cuales coincidió con la integración a la UEM y se alargó hasta mediados de 2007. España gozó de un crecimiento económico importante que le acercó a los países más desarrollados de la UEM. Sin embargo, ello se realizó a expensas de desequilibrios económicos y sectoriales que han sumido a la economía en un proceso de crisis que está exigiendo dolorosos procesos de ajuste.

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución de la economía española en el marco de la Unión Europea (UE) a lo largo de estos veinticinco años. Para ello nos detendremos en dos grandes aspectos. En primer lugar nos ocuparemos de las variables económicas y de los factores más significativos que han marcado la marcha de la economía española y su relación con Europa. En segundo lugar, se presentarán las principales políticas comunitarias para conocer sus líneas de actuación más importantes y analizar que han aportado a la economía española.

## 2. Los primeros años después de la integración: el ajuste de la economía española (1986-1993)

La crisis económica derivada de la subida de los precios del petróleo de los años setenta alcanzó a la economía española en un momento político inestable y con graves rigideces estructurales. Los efectos de la crisis fueron devastadores sobre el empleo y la inflación. La escalada de los precios energéticos y la espiral salarios-precios-salarios causaron una caída importante de la demanda de trabajo y la aparición de elevadas tensiones inflacionistas.

Artículo publicado en el nº 65 de la revista "Revista Econòmica de Catalunya". *La Unión Europea: Retos en una encrucijada histórica*. Julio 2012. Edita: Colegio de Economistas de Catalunya

En el sector exterior la economía española se caracterizaba por un déficit comercial histórico y persistente que en gran parte había ido cubriéndose con la partida del turismo y con las remesas de emigrantes. El principal socio comercial era la CEE, en 1985 aglutinaba el 58,1% de las importaciones y el 49,3% de las exportaciones industriales<sup>1</sup>.

Los desequilibrios estructurales hacían temer que la liberalización comercial inherente al proceso de integración reportaría problemas económicos. La desaparición de las barreras al comercio suponía un riesgo importante para una industria acostumbrada a una fuerte protec-

ción y una tecnología relativamente baja. Sin embargo, lo que se produjo fue una fuerte atracción de inversión extranjera hacia los sectores con mayor capacidad de expansión que ayudó a su modernización y al empleo de tecnología más avanzada.

La evolución de la economía española dentro de la CEE tuvo unos resultados macroeconómicos satisfactorios. Como se observa en el Cuadro 1, en el conjunto del período 1986-91, el crecimiento fue significativo (especialmente en los años 1987-88), aumentaron el empleo y la inversión y se moderaron las tasas de inflación.

**Cuadro 1. Tasa de crecimiento anual de las variables macroeconómicas**

Años	Crecimiento	Inversión (FBKF)	Empleo	Inflación (IPC) <sup>1</sup>
<b>1984</b>	1,8	-4,8	-1,4	9,0
<b>1985</b>	2,3	6,7	-2,8	8,2
<b>1986</b>	3,3	10,5	-0,5	8,3
<b>1987</b>	5,5	12,2	1,9	4,6
<b>1988</b>	5,1	13,6	1,7	5,8
<b>1989</b>	4,8	12,0	3,6	6,9
<b>1990</b>	3,8	6,5	4,5	6,5
<b>1991</b>	2,5	1,7	4,6	5,5
<b>1992</b>	0,9	-4,1	5,1	5,3
<b>1993</b>	-1,0	-8,9	3,2	4,9
<b>1986-1991<sup>2</sup></b>	4,2	9,4	2,6	6,3

1: Base 2006. Para poder trabajar con datos homogéneos variación anual del IPC del mes de diciembre

2: Media 1986-1991

Fuente: Eurostat y INE

Sin duda, las desventajas que presentaban la industria y la economía en los años previos a la integración fueron compensadas tanto por elementos externos como internos. Entre los pri-

meros además del ciclo expansivo de la economía mundial y de la fuerte inversión extranjera, a la que ya hemos hecho referencia, cabe añadir la moderación de los precios de la energía.

Entre los segundos, destacamos la estabilidad política del país y las medidas de política monetaria restrictiva y de contención salarial.

En febrero de 1992, la firma del Tratado de la Unión Europea fijaba el camino para llegar a la UEM. A su vez, en Enero de 1993, el establecimiento del Mercado Único hacía realidad la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. Desde el primer momento se entendió que para la economía española, quedar al margen de la UEM supondría un elevado coste económico. Como en su día afirmaban Viñals (1995) y Fuentes (1995) no entrar a formar parte de la UEM implicaba no avanzar en la integración comercial y financiera con Europa, con los consecuentes efectos sobre la incertidumbre cambiaria y la pérdida de confianza de los mercados extranjeros en la peseta y en los activos definidos en pesetas.

### 3. Objetivo: la UEM (1993-1999)

En pleno proceso de creación de la UEM se producía una desaceleración del crecimiento económico que afectó de manera desigual a los integrantes de la Unión Europea (UE). La reunificación de Alemania desbarató su escenario macroeconómico y al actuar como economía líder, desbarató también ciertos progresos en el proceso de convergencia. Los países europeos vivían fases del ciclo muy dispares que acrecentaban el sentimiento de que la prioridad había de ser la resolución de los problemas interiores justo en un momento en el que en el seno de la UE se exigía trabajar para cumplir unos criterios de convergencia.

La desaceleración de la actividad económica española se plasmó en un crecimiento negativo en 1993 (-0,1%), una caída de la inversión (-8,9%) y una tasa de paro que se aproximaba al 25%. Sin embargo, la fase recesiva no se

alargó mucho en el tiempo, a ello contribuyó la recuperación de la economía mundial y los ajustes del tipo de cambio, con la ampliación de las bandas del Sistema Monetario Europeo hasta el  $\pm 15\%$  y las devaluaciones de 1992 y 1993.

Las cifras macroeconómicas españolas aún dentro de una fase de crecimiento, (2,4% en 1994, 5% en 1995), seguían reflejando el esfuerzo que debía realizarse para la integración a la UEM. Así, en 1994 no se cumplía ninguno de los criterios de convergencia fijados en Maastricht<sup>2</sup>. A nuestro favor jugó el hecho de que era algo generalizable al conjunto de la UE. Las divergencias macroeconómicas retrasaron a 1999 la integración monetaria, dando de esta forma margen de actuación a la política económica española para cambiar la trayectoria y poder integrarse desde el primer momento a la zona euro<sup>3</sup>.

Esta fue la prioridad de la política económica de los años noventa. Las principales medidas iban dirigidas al control de la inflación, que aún presentaba diferencias notables con los países menos inflacionistas de la UE, y del déficit público que se situaba por encima del 3% del PIB.

Desde 1993 la inflación siguió un camino descendente que le llevó de un 4,9% de crecimiento anual en el mes de diciembre de 1993 a un 1,4% a finales de 1998. Los diferenciales con la UEM se redujeron en casi un punto porcentual entre el periodo 1989-1993 y 1994-1998 (Cuadro 2). En esta evolución tuvo un papel fundamental la independencia del Banco de España dictada en 1994 y la nueva estrategia de política monetaria que pasó a basarse en un control directo de la inflación.

Cabe destacar asimismo que tras una etapa de subida de tipos de interés a fin de paliar las elevadas tensiones inflacionistas, el Banco de España inició un proceso de reducción de los mismos para acercarlos a los de los países menos inflacionistas que eran los que habían de marcar el nivel de convergencia. El tipo de interés de la política monetaria cayó desde el 13,7% que alcanzaba en Enero de 1993 hasta el 3% en diciembre de 1998.

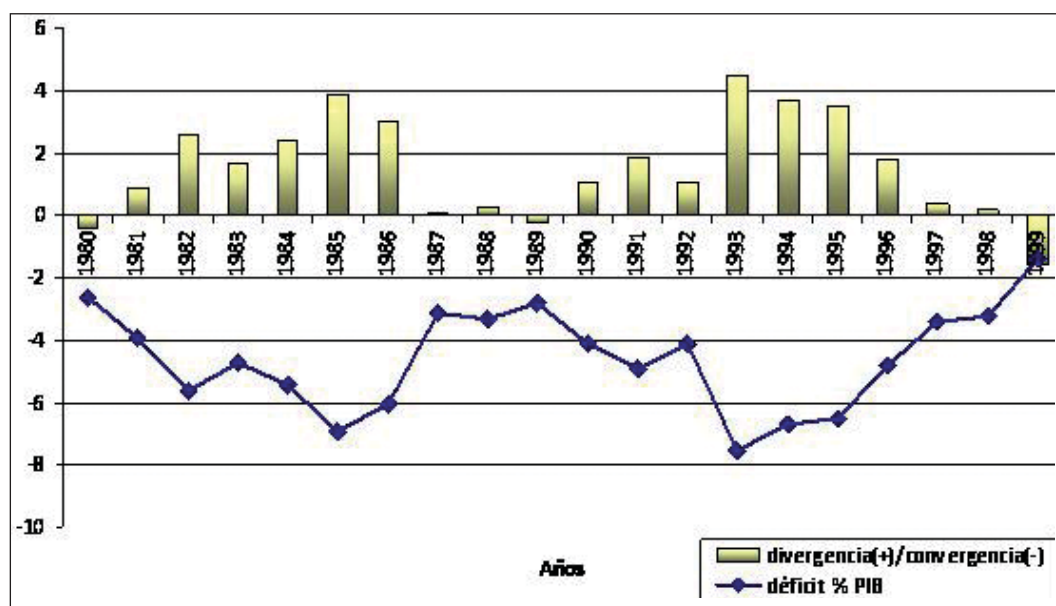
**Cuadro 2: Diferencial de inflación entre España y la UEM**

	Puntos porcentuales
1986-1988	3,3
1989-1993	2,1
1994-1998	1,2
1999-2003	1,2

Fuente: Banco de España (2005)

Mención aparte merece también la consolidación presupuestaria. La economía española reorientó su política fiscal de forma que el déficit llegó a niveles históricamente bajos. Como se observa en el Gráfico 1, de porcentajes superiores o cercanos al 6% en el momento de la incorporación a la entonces CEE, pasamos a cifras próximas al 3% en los años de mayor crecimiento económico (1997-1989), para de nuevo incrementar las cifras con la desaceleración económica de inicios de los noventa. En 1993 se llegaba a un 7,5% de déficit, la más elevada desde inicios de los ochenta, la divergencia con respecto a los criterios de convergencia llegaba también a su nivel máximo. A partir de ese momento y hasta 1998 el déficit cayó 4,3 puntos porcentuales. Los procesos de privatización llevados a cabo en España tuvieron un protagonismo esencial en esta disminución. Si bien su inicio se encuentra en la segunda mitad de los ochenta, fue a partir de 1996 y especialmente en 1997 y 1998 cuando los ingresos extraordinarios provenientes de las privatizaciones alcanzaron mayor volumen y con ello su efecto sobre las cuentas públicas.

**Gráfico 1: Déficit de las AAPP en % sobre el PIB y comparativa con el criterio convergencia (3% PIB)**

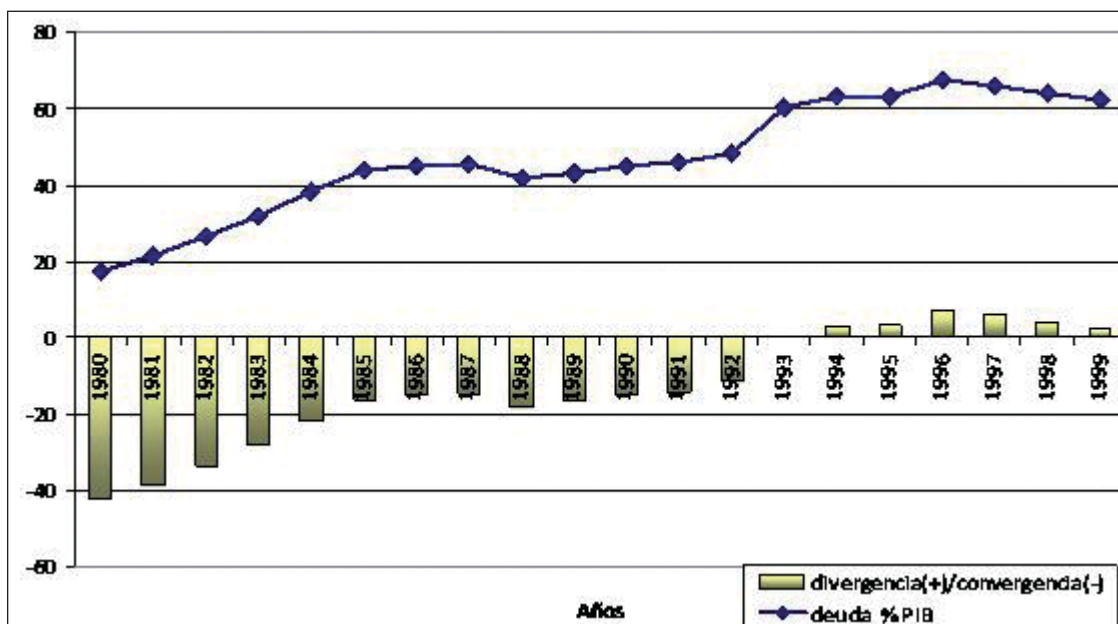


Fuente: Eurostat y Banco de España (1995)

Por lo que respecta a la deuda pública, la reorientación de la política presupuestaria rompió la tendencia creciente que como puede verse en el Gráfico 2, caracterizaba a la economía desde inicios de los ochenta. Una tendencia creciente que como en el caso del déficit fue especialmente significativa en los años 1992 y 1993. En este último año se superó el límite del 60% y pese a los esfuerzos, en el momento del examen de convergencia no se había logrado reducir el

volumen por debajo de esta cifra. Así, 1998 se cerró con un porcentaje del 64,1%, lo cual no fue un impedimento para la incorporación a la UEM. En este sentido, cabe recordar dos cuestiones claves e interrelacionadas. En primer lugar, era un porcentaje inferior al de la media de la UEM (72,8%). En segundo lugar, en esos momentos se fue bastante menos exigente con este criterio que con el del déficit.

**Gráfico 2: Deuda de las AAPP en % sobre el PIB  
y comparativa con el criterio convergencia (60% PIB)**



Fuente: Eurostat y Banco de España (1995)

El Cuadro 3 ofrece una comparativa de cumplimiento de los criterios de convergencia. Como la mayoría de países, España cumplió 4 de los 5 criterios. El Consejo de la Unión Europea, en su reunión de Jefes de Estado o Gobierno del día 2 de Mayo de 1998, indicó que España podía incorporarse a la UEM. Tal decisión se

apoyaba en dos rasgos básicos. El primero que la legislación nacional y los estatutos del Banco de España eran compatibles con los artículos 107 y 108 del Tratado y de los estatutos del Sistema Europeo de Bancos centrales (SEBC). El segundo que se cumplía con cuatro de los criterios de convergencia establecidos.



Cuadro 3: Comparativa de cumplimiento de los Criterios de Convergencia

	Criterios de Convergencia				
	Inflación <sup>1</sup> Mayo97 /Abril 98	Tipos de Interés <sup>2</sup> Mayo97/ Abril 98	Déficit Público <sup>3</sup> Primavera 98	Deuda Pública Primavera 98	Criterios Cumplido s
<b>MAASTRICH</b>	<b>2,6</b>	<b>7,3</b>	<b>3</b>	<b>60</b>	
ALEMANIA	1,3	5,4	2,7	61,3	4
AUSTRIA	1,1	5,4	2,5	62,0	4
BÉLGICA	1,3	5,5	2,1	122,2	4
DINAMARCA <sup>4</sup>	1,8	5,9	-0,7	65,1	4
<b>ESPAÑA</b>	<b>1,7</b>	<b>5,0</b>	<b>2,6</b>	<b>68,8</b>	<b>4</b>
FINLANDIA	1,5	5,6	-0,9	55,6	5
FRANCIA	1,1	5,4	3,0	58,0	5
GRECIA	4,8	9,7	4,0	108,7	1
IRLANDA	1,2	5,8	-0,8	66,3	4
ITALIA	1,8	6,1	2,7	121,6	4
LUXEMBURGO	1,4	5,4	-1,7	6,7	5
PAÍSES BAJOS	2,1	5,4	1,4	72,1	4
PORTUGAL	1,7	5,9	2,5	62,0	4
REINO UNIDO <sup>4</sup>	1,8	6,6	1,9	53,4	4
SUECIA <sup>5</sup>	2,1	6,1	0,8	76,6	3

1: Cálculo realizado con la media aritmética de los 12 IAPC mensuales

2: Plazo medio de vencimiento de 10 años. Media de los últimos 12 promedios mensuales. Grecia promedio de los datos disponibles desde enero de 1997

3: Decisiones del Consejo de 26/09/1994; 10/07/1995; 27/06/1996 y 30/06/1997. Cifras correspondientes a estimaciones realizadas por la Comisión según cifras disponibles nacionales. El signo negativo indica superávit

4: *Opting-out*

5: En Suecia además de no cumplir el criterio del tipo de cambio, su Banco Central no cumplía las condiciones de independencia exigidas a todos los bancos centrales de los países participantes. Si bien estas fueron las razones oficiales, Suecia no formó parte de la UEM por decisión política, motivada por la escasa aceptación de la moneda única por parte de sus ciudadanos.

Fuente: Comisión Europea

La entrada a la UEM se entendió en esos momentos como un triunfo que había de impulsar el crecimiento económico en un entorno de estabilidad macroeconómica, compensando de

este modo los posibles costes que pudieran surgir como consecuencia de la pérdida de soberanía en materia monetaria.

#### 4. Las transformaciones de la economía española, del auge a la crisis (2000-2010)

En el seno de la UEM, bajo la batuta de la política monetaria y con la plena independencia del Banco Central Europeo, el objetivo macroeconómico prioritario pasó a ser la estabilidad de precios. En este escenario y a falta de avances en materia fiscal, las reglas fiscales de los criterios de convergencia y su desarrollo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), al que haremos referencia más adelante, fueron los principales pilares sobre los que se apoyaba la exigida disciplina presupuestaria y la necesaria coordinación fiscal.

En los años de pertenencia a la UEM la economía española ha experimentado importantes cambios y aunque es imposible aislar los que se derivan de la pertenencia a la zona euro, es indudable que son muy significativos. En este sentido, los estudios revelan que con el proceso de integración ha aumentado la sincronía cíclica con Europa<sup>4</sup>. Trabajos como Pérez et al. (2007) demuestran empíricamente que los shocks europeos afectan más a la economía

española a partir de los años noventa que en épocas anteriores.

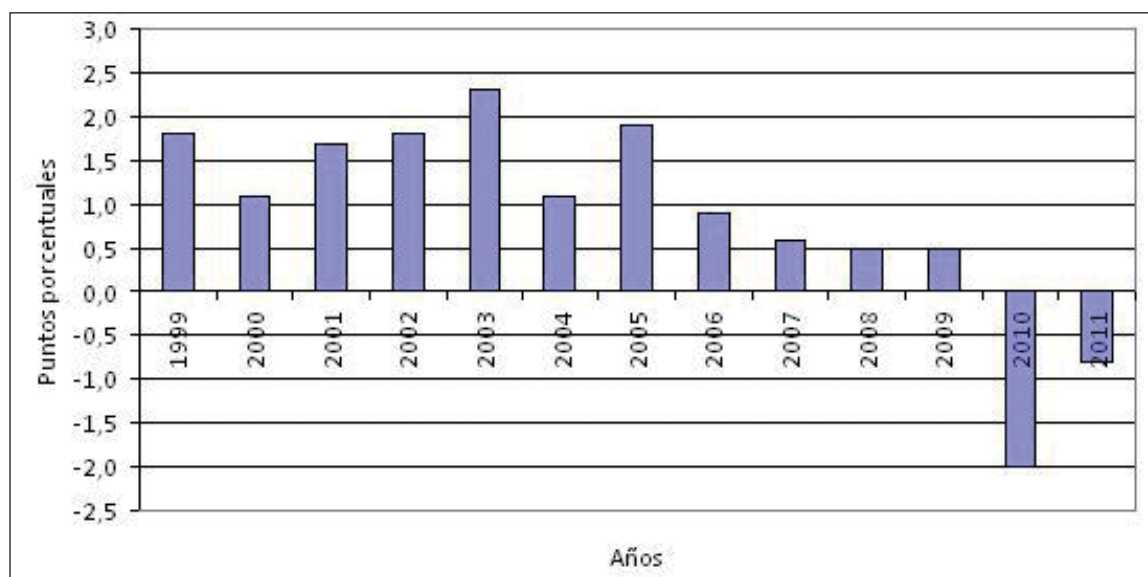
Desde la creación de la UEM hasta la aparición de los primeros síntomas de la crisis financiera a mediados del 2007, hay dos rasgos que caracterizan a la economía española en comparación a la media de la UEM, el elevado crecimiento económico y la capacidad de generar empleo. El Cuadro 4 muestra la fase expansiva del ciclo, como se observa, España creció a ritmos superiores a los de la zona euro con tasas superiores al 3%. Desde la entrada a la UEM hasta 2006, el diferencial de crecimiento que recoge el Gráfico 3, se mantuvo por encima de 1 punto porcentual, con picos importantes como los de los años 2003 (2,3 pp.) o 2005 (1,9 pp). En esta evolución jugó un papel fundamental la importante disminución de los tipos de interés que tuvo lugar en España para poder incorporarse a la UEM. Las caídas fueron relativamente superiores a las de otros países europeos con lo cual el efecto positivo sobre la demanda interna y sobre el crecimiento también fue relativamente superior (Cuadro 4).

**Cuadro 4: Tasas de crecimiento anual**

	PIB		Demanda interna	
	Zona euro	España	Zona euro	España
<b>1999</b>	2,9	4,7	3,5	6,4
<b>2000</b>	3,9	5,0	3,3	5,3
<b>2001</b>	1,9	3,6	1,2	3,8
<b>2002</b>	0,9	2,7	0,3	3,2
<b>2003</b>	0,8	3,1	1,4	3,8
<b>2004</b>	2,1	3,3	1,8	4,8
<b>2005</b>	1,7	3,6	1,8	5,1
<b>2006</b>	3,0	4,0	2,9	5,2
<b>2007</b>	2,8	3,6	2,6	4,1
<b>2008</b>	0,4	0,9	0,3	-0,6
<b>2009</b>	-4,1	-3,7	-3,5	-6,0
<b>2010</b>	1,7	-0,1	1,0	-1,1

Fuente: Eurostat

**Gráfico 3: Diferencial de crecimiento entre España y la UEM**

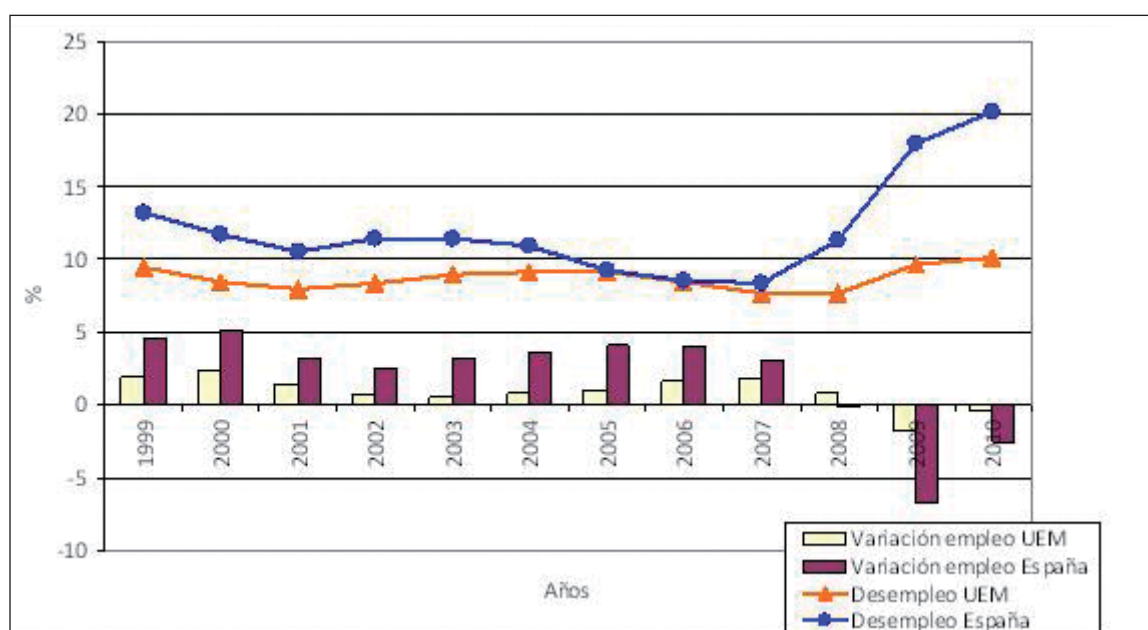


Fuente: Elaboración propia

Las elevadas tasas de crecimiento estuvieron acompañadas de una importante creación de empleo. La expansión de la actividad económica generó unas necesidades de mano de obra que llevaron a una tasa positiva de variación

del empleo superior a la media de la UEM y a que la tasa de desempleo en los años 2005 y 2006, después de casi treinta años, se situara a niveles europeos (Gráfico 4).

**Gráfico 4: Porcentaje de variación del empleo y tasa de desempleo**



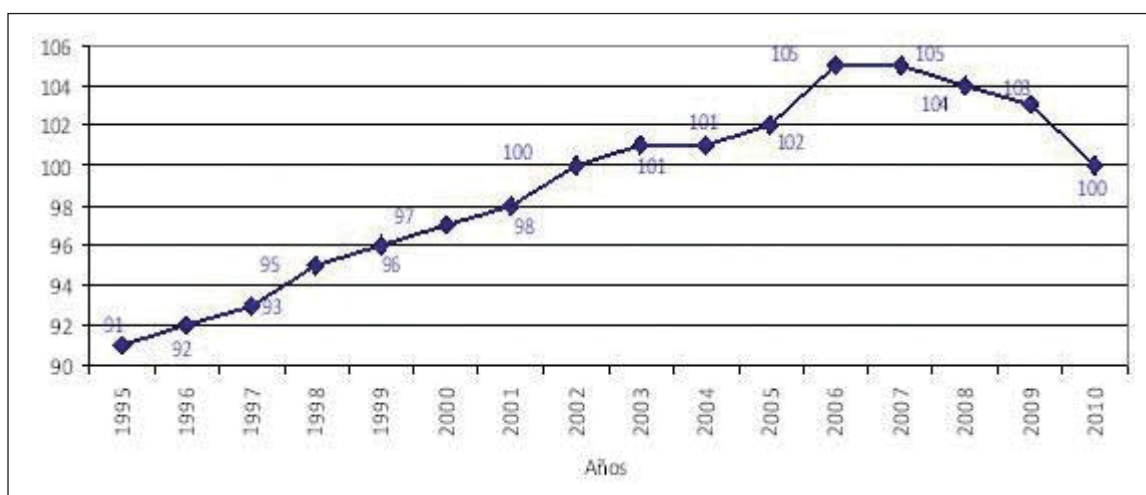
Fuente: Eurostat



La bonanza económica permitió no sólo crear puestos de trabajo y ganar peso en el ámbito económico de la UEM sino que también favoreció la convergencia en términos de renta per cápita. En concreto y como se recoge en el

Gráfico 5, en el momento de acceder a la UEM el PIB por habitante (en paridad de poder de compra) no alcanzaba el 100%, mientras que a partir de 2003 pasó a superarlo.

**Gráfico 5: PIB per cápita % en PPS (1995 UE-27 =100)**



Fuente: Eurostat

La buena marcha de la economía y los esfuerzos por cumplir con el PEC llevaron a alcanzar unas cuentas públicas saneadas y unos niveles de deuda en porcentaje del PIB relativamente bajos (Cuadro 5). La mejora del saldo presupuestario en estos años fue tanto el resultado de una política fiscal orientada a alcanzar el equi-

librio/superávit presupuestario marcado por el PEC, como de un mayor crecimiento que favorecería la acción de los estabilizadores automáticos. También las cifras públicas fueron más positivas para la economía española que para la media de la UEM.

**Cuadro 5: Déficit y deuda de las AAPP (% del PIB)**

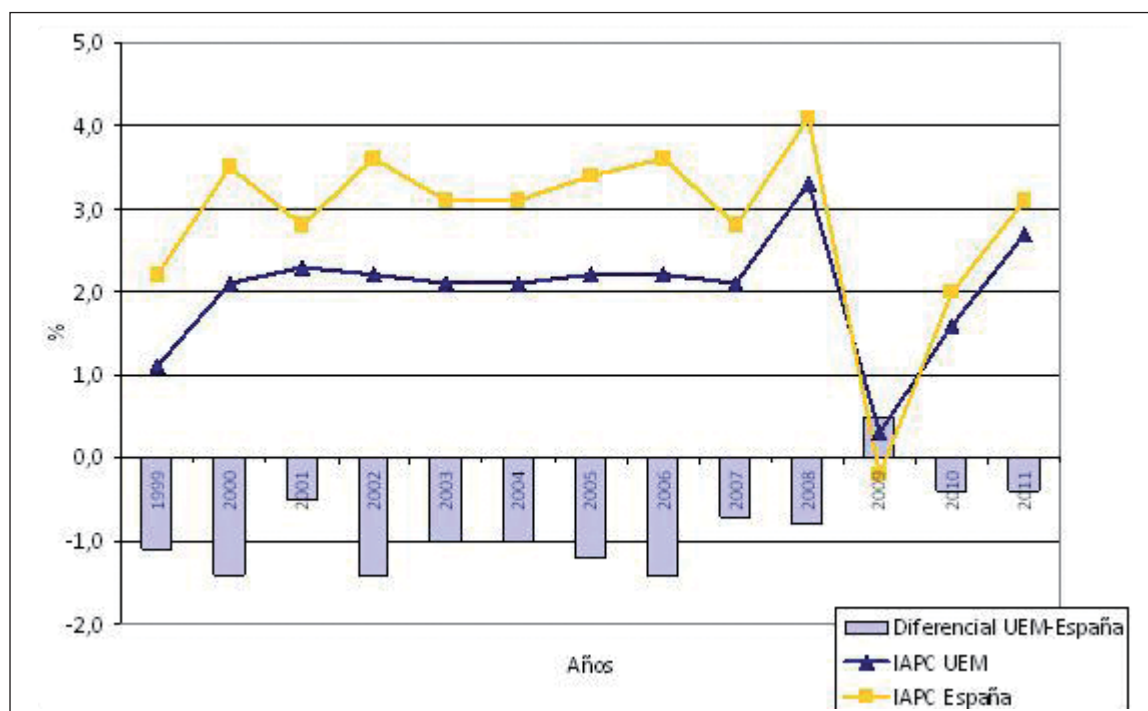
	Déficit (-)/Superávit (+)		Deuda	
	UEM	España	UEM	España
1999	-1,4	-1,4	71,6	62,3
2000	0,0	-1,0	69,1	59,3
2001	-1,9	-0,6	68,2	55,5
2002	-2,6	-0,5	68,0	52,5
2003	-3,1	-0,2	69,1	48,7
2004	-2,9	-0,3	69,5	46,2
2005	-2,5	1,0	70,1	43,0
2006	-1,4	2,0	68,5	39,6
2007	-0,7	1,9	66,3	36,1
2008	-2,0	-4,2	70,0	39,8
2009	-6,3	-11,1	79,4	53,3
2010	-6,0	-9,2	85,3	60,1

Fuente: Eurostat

Este modelo de crecimiento adolecía de unas debilidades que en algunos casos resultaron fundamentales ante el cambio de ciclo y posterior crisis que se inició a mediados de 2007. En primer lugar, España siguió mostrando diferen-

ciales de inflación significativos con la zona euro. Si comparamos los datos del Gráfico 6 con los del período 1994-1998 del Cuadro 2 vemos que el diferencial se mantuvo a niveles similares (1,2 pp).

**Gráfico 6: Tasa de inflación (IAPC) y diferencial UEM-España (puntos porcentuales)**



Fuente: Eurostat

En segundo lugar, el modelo de crecimiento seguía siendo muy intensivo en mano de obra, lo que acarreaba como efecto indirecto un escaso incremento de la productividad del trabajo. Mientras la población ocupada aumentó entre 1999 y 2007 a una tasa media del 3,7% en España, y del 1,3% en la zona euro, la productividad del trabajo<sup>5</sup>, que habitualmente ya venía siendo inferior en España, lo hizo a un ritmo medio del 0,7%, frente al 1% de la zona euro.

En tercer lugar, el principal motor de crecimiento fue el sector de la construcción, lo que

explica tanto la capacidad de generar empleo de la economía como el escaso crecimiento de la productividad. La construcción permitió cifras importantes de crecimiento pero generó la llamada “burbuja inmobiliaria” que muchos advirtieron pero nadie puso freno, lo que agravó los efectos de la crisis económica en la economía española.

El diferencial de inflación, un bajo incremento de la productividad y la apreciación del euro que caracterizó el período 2001-2005, tuvieron como resultado una pérdida de competitividad

de España dentro de Europa y un aumento del déficit comercial que en estos años se ocultó tras las cifras de elevado crecimiento pero que cerrado el ciclo expansivo acrecentó la caída en recesión y crisis.

El estallido de la crisis financiera en Estados Unidos con un sector inmobiliario en el que las entidades financieras asumieron un notable exceso de riesgo, se trasladó rápidamente al resto del mundo. En España los primeros síntomas aparecieron a mediados de 2007 y a inicios de 2008 ya resultaba evidente que se había trasladado a la economía real y que la etapa de crecimiento basado en el sector de la construcción había tocado a su fin.

Si revisamos todas las cifras contenidas en cuadros y gráficos de este apartado veremos que a partir de 2007, los diferenciales con la UEM enumerados se mantienen pero ahora en sentido negativo para España. Menores tasas de crecimiento, mayor caída del empleo, mayores tasas de desempleo y mayores porcentajes de déficit público, incluso la caída de precios de 2009 fue más significativa. Es decir, la recesión y crisis golpeó con mayor fuerza a España que a la media de países de la zona euro.

## 5. Una reflexión sobre los efectos de la crisis

En el momento de escribir estas líneas, la economía mundial sigue sin salir del túnel y países de la zona euro como Irlanda, Grecia<sup>6</sup> o Portugal han tenido que ser rescatados por la UE con el apoyo del Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. Ante este escenario y con especulaciones acerca de si España será el próximo país en recurrir al rescate, parece adecuado plantearse la integración a la UEM con visión histórica para entender que ha aportado a la economía española y que puede aportar en momentos como este.

Es indudable que la incorporación de la economía española a la CEE implicó un efecto de modernización y de apertura extremadamente necesario en aquel momento. Por su parte la incorporación a la UEM contribuyó a aumentar la estabilidad macroeconómica, a controlar la inflación y eliminó los riesgos asociados al tipo de cambio.

La llegada de la crisis reabrió el debate acerca de las consecuencias de perder la capacidad de devaluación. Sin el euro muchos argumentaban que España hubiera tenido la posibilidad de realizar devaluaciones para ganar competitividad y cuota de mercado en el exterior, sin embargo, devaluaciones de estas características de una moneda nacional hubieran conllevado mayores perturbaciones de las que ya toca vivir en un entorno de crisis. Aceptar esta premisa no implica rechazar el hecho de que en el año 2010 el euro sufrió la primera gran crisis desde su existencia.

Los desequilibrios dentro de la zona euro eran muy dispares, lo que supuso que algunas economías se mostraran mucho más sensibles a la crisis que otras. En este sentido, el euro no fue un instrumento de salvaguarda de los problemas económicos que genera la existencia de tales desequilibrios. Como indica De la Dehesa (2010), la UEM no es un Área Monetaria Óptima (OCA), a pesar de ello había funcionado relativamente bien. Las debilidades aparecieron con la crisis y evidenciaron que seguir avanzando implica que la UEM necesita de una mayor unión en materia presupuestaria y fiscal. Solución que aunque lejana, debe estar en la mente de los gobernantes de los países integrantes de la UEM si se desea evitar shocks asimétricos que vulneren la estabilidad de la zona euro.

## 6. Las principales políticas comunes. Líneas directrices

Los países que firmaron el Tratado de Roma aceptaron transferir a la CEE determinadas políticas sobre ámbitos y sectores de actividad como una forma de asegurar el éxito del proceso de integración. La política común europea se remonta a 1957 y con ella se pretendía y se pretende, fortalecer la cohesión de la Unión.

En el Cuadro 6 se resumen las principales políticas comunes. De todas ellas nos centraremos en tres: agricultura, política regional y economía y moneda. Las dos primeras por ser históricamente las partidas de gasto más importantes del presupuesto comunitario y la última porque afecta a cuestiones clave para el buen funcionamiento de la UEM, como por ejemplo el déficit público o el precio del dinero.

**Cuadro 6: Ámbitos de la política común europea**

Aduanas	Empresas
Agricultura	Energía
Ampliación	Fiscalidad
Asuntos institucionales	Investigación e innovación
Asuntos Marítimos y Pesca	Justicia, libertad y seguridad
Audiovisual y medios de comunicación	Lucha contra el fraude
Ayuda humanitaria	Medio ambiente
Comercio exterior	Mercado interior
Competencia	Política exterior y de seguridad
Consumidores	Política regional
Cultura	Presupuesto
Derechos humanos	Relaciones exteriores
Desarrollo y cooperación	Salud pública
Economía y moneda	Seguridad alimentaria
Educación, Formación, Juventud	Sociedad de la información
Empleo y política social	Transportes

### 6.1. La política agrícola (PAC)

Históricamente, la intervención pública en el sector agrario se ha defendido con argumentos que se apoyan en su idiosincrasia como sector productivo que implica que el libre funcionamiento de mercado genere unos ingresos relativamente inferiores al de otros sectores productivos. A pesar de que el sector agrario no ocupaba un lugar destacado en la aportación al PIB de Europa, el hecho diferencial anterior hizo que el Tratado de Roma incorporara los objetivos de una política agrícola común (PAC). En

concreto se decía que en el seno de la CEE la PAC tenía que cumplir cinco objetivos básicos:

1. Aumentar la productividad de la agricultura
2. Asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores
3. Estabilizar mercados
4. Garantizar la seguridad de los aprovisionamientos
5. Asegurar precios razonables a los consumidores.

En función de estos objetivos, en el año 1958 se fijaron las líneas básicas de lo que sería la PAC. En este sentido, el establecimiento de un mercado común y la libre circulación de productos agrícolas se basaban en tres principios: unidad de mercado; preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

A inicios de los ochenta empezaron a surgir voces que planteaban la necesidad de modificar las medidas de apoyo a la agricultura. La PAC

no sólo había conseguido la autosuficiencia agrícola, sino que como se puede ver en el Cuadro 7, en los principales productos había una situación excedentaria que obligaba a subvencionar la exportación, a almacenar el producto o a destruirlo. Los costes de la PAC eran cada vez más elevados, prueba de ello es que en el año 1984 se fijó una tasa de corresponsabilidad mediante la cual los productores excedentarios contribuían a financiar los gastos y determinados contingentes a la producción.

**Cuadro 7: Tasa de autosuficiencia CEE-10 (1984)**

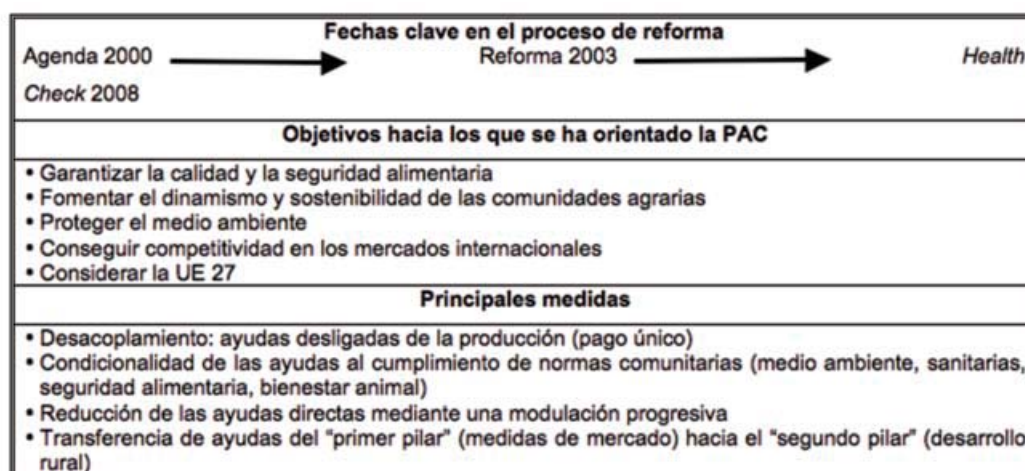
Leche en polvo descremada	132,0	Cebada	108,4
Azúcar	131,7	Carne de ave	107,2
Mantequilla	131,0	Queso	107,0
Vino	130,0	Huevos	102,4
Trigo	116,0	Carne de porcino	102,1
Carne de vacuno	110,8	Productos lácteos frescos	101,0

Fuente: Barceló y García (1987)

Los costes de la protección y el proceso de liberalización comercial de productos agrarios en los mercados mundiales, iniciado en la Ronda de Uruguay del GATT de 1986, acabaron forzando la reforma de la PAC. Se aprobó en el año 1992 y se apoyaba en dos ideas básicas:

reducir los precios agrarios y fomentar el desarrollo rural. Después de esta primera revisión, la PAC ha sido sometida a diferentes reformas que a grandes rasgos, recogemos en el Cuadro 8.

**Cuadro 8: Reforma de la PAC de la Agenda 2000 al Health Check de 2008**



Fuente: Comisión Europea y Reguant (2011)



Con el fin de financiar todo el entramado de la PAC, en el año 1962 se creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). El FEOGA contaba con dos secciones, la sección Orientación (FEOGA-O), que financiaba las reformas estructurales<sup>7</sup> y la sección Garantizaba (FEOGA-G), que financiaba los gastos de la política común de precios y mercados. El FEOGA-G absorbía el 90% o más de los recursos.

En el año 2007 la financiación de la PAC quedó en manos de dos fondos, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), ambos en régimen de gestión compartida con los Estados miembros. El FEAGA financia los pagos directos a los agricultores y las medidas de regulación de los mercados agrarios. Absorbe más del 80% de los fondos, el porcentaje sigue siendo muy elevado pero inferior al del pasado. El FEADER financia los programas de desarrollo rural.

La actual dotación presupuestaria está fijada para el periodo 2007-2013. Si se cumplen las previsiones, en el año 2013 el porcentaje del presupuesto comunitario destinado a la PAC será del 33% frente al casi 70% de finales de los ochenta. En una situación de elevados déficits fiscales la posibilidad de mantener los gastos en el sector agrario son casi inexistentes. A partir de 2013 se espera una reducción importante de la dotación presupuestaria.

Los nuevos retos de la PAC se recogen en el documento de la Comisión Europea *Comunicación sobre la PAC en el horizonte de 2020* (Comisión Europea, 2010). Los objetivos que

marca son una producción alimentaria viable, una gestión sostenible de los recursos naturales y un desarrollo territorial equilibrado. La Comisión concluye que “la PAC futura tendrá que ser más sostenible, más equilibrada, mejor orientada, más sencilla y más efectiva y responder mejor a las necesidades y expectativas de los ciudadanos de la UE” (Comisión Europea, 2010, 14).

Llegados a este punto, parece interesante analizar qué ha supuesto para el sector agrario español la PAC. En el momento de la incorporación a la CEE la producción agraria española se encontraba en gran medida concentrada en cereales, (27,6% de la SAU, de la cual cebada 14,8% y 7,9% trigo blando<sup>8</sup>) y vacuno, producciones excedentarias en Europa (ver Cuadro 7). Las ayudas de la PAC permitieron un incremento de la renta agraria española. Según el Cuadro 9, diez años después de la incorporación, la renta agraria había crecido un 6,7% y las subvenciones suponían más del 29%. La principal crítica a este proceso siempre ha sido que las ayudas ralentizan la modernización y las reformas del sector, no sólo en España sino en el conjunto de la UE.

Desde el momento de la integración, España fue uno de los principales receptores de los fondos del FEOGA (Cuadro 10). A partir de 2007, dentro de una disminución generalizada de los gastos del FEAGA frente a las del FEOGA-G, siguió absorbiendo aproximadamente el 14% de los pagos directos a los agricultores y de las medidas de regulación de los mercados agrarios. En cambio, perdió mucho peso en la financiación de programas de desarrollo rural del FEADER (Gráfico7).

**Cuadro 9: Peso de las subvenciones sobre la renta agraria (millones euros)**

Años	Renta agraria Millones euros	Subvenciones Millones euros	%Subven./Renta agraria
1986	8,3	0,1	1,5
1987	8,5	0,3	2,9
1988	9,6	0,4	4,5
1989	9,2	0,5	5,9
1990	9,4	0,7	6,9
1991	8,9	0,9	9,7
1992	7,6	1,0	13,7
1993	8,3	1,9	23,0
1994	9,1	2,3	25,2
1995	8,9	2,6	29,2

Fuente: Martínez (2011)

**Cuadro 10: Gastos del FEOGA (2004) y del FEAGA y FEADER (2007-2009) por países**

	Gastos <sup>3</sup>						Gastos <sup>1</sup>					
	FEOGA Garantía			FEAGA <sup>4</sup>			FEOGA Orientación			FEADER		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bélgica	1.072,7	1.034,5	943,7	769,2	747,9	717,6	10,0	8,1	8,6	64,0	64,0	61,3
Bulgaria	-	-	-	0,2	178,3	225,7	-	-	-	-	581,2	437,3
República Checa	168,0	463,8	517,3	351,6	401,7	502,7	38,8	55,6	75,3	396,6	392,6	388,0
Dinamarca	1.217,1	1.224,9	1.162,2	1.083,5	1.061,3	1.038,8	2,8	3,1	3,5	-	128,9	67,4
Alemania	6.033,7	6.503,1	6.543,4	5.646,2	5.704,0	5.715,3	512,5	511,3	552,4	1.185,0	1.186,9	1.188,6
Estonia	45,8	77,4	87,7	38,4	41,7	54,7	13,1	18,6	25,1	95,6	95,6	101,0
Irlanda	1.829,6	1.806,2	1.723,2	1.319,8	1.306,3	1.336,4	26,1	20,9	26,2	373,7	355,0	329,2
Grecia	2.777,6	2.754,0	3.070,6	2.681,0	2.553,8	2.594,4	515,6	521,9	505,9	461,4	463,5	453,4
España	6.319,3	6.406,5	6.654,5	5.874,9	5.864,1	5.986,4	874,2	935,2	927,7	15,8	1.548,5	1.271,0
Francia	9.389,1	9.968,9	10.044,6	9.172,4	8.946,9	8.920,1	133,6	137,1	143,0	914,0	959,4	947,2
Italia	5.022,5	5.499,7	5.461,0	4.804,1	4.660,6	4.930,0	571,6	580,4	586,7	660,8	1.616,8	1.145,3
Chipre	22,5	58,8	50,9	27,5	28,1	38,8	0,0	0,0	0,0	26,7	24,8	23,9
Letonia	98,7	137,5	160,7	54,8	63,3	80,7	24,0	33,0	34,8	-	300,6	150,3
Lituania	147,9	291,2	346,1	168,2	173,9	218,0	32,0	41,8	49,2	261,0	248,8	249,9
Luxemburgo	37,6	45,0	44,7	36,8	35,3	35,5	0,4	0,4	0,4	14,4	13,7	13,3
Hungría	181,7	716,8	826,1	473,2	513,6	758,0	73,1	104,4	135,3	570,8	537,5	498,6
Malta	8,1	9,9	11,2	2,0	2,6	3,6	1,0	1,4	1,8	-	24,0	11,3
Países Bajos	1.261,9	1.256,3	1.209,6	1.110,2	977,4	1.077,4	14,2	17,5	18,8	70,5	72,6	73,7
Austria	1.141,9	1.235,7	1.271,5	746,8	741,6	747,0	19,3	20,6	21,8	628,2	594,7	580,7
Polonia	873,1	1.839,0	2.033,5	1.209,5	1.453,3	1.749,7	278,6	398,2	515,9	1.989,7	1.932,9	1.971,4
Portugal	823,3	891,9	946,4	705,1	717,7	722,6	331,5	341,4	326,3	535,5	587,5	584,2
Rumania	-	-	-	6,9	474,0	596,2	-	-	-	-	1.146,7	1.502,7
Eslovenia	84,7	127,3	142,6	49,0	61,8	77,1	5,5	7,9	10,2	149,5	139,9	136,5
Eslovaquia	120,9	247,5	294,0	157,6	165,2	220,4	42,3	60,5	78,3	303,2	286,5	268,0
Finlandia	868,8	902,9	817,1	585,8	559,9	574,6	42,8	44,6	44,8	332,3	319,0	308,1
Suecia	849,1	956,3	923,9	758,9	745,1	751,8	23,4	24,9	25,6	292,1	277,2	257,0
Reino Unido	3.986,6	4.215,0	4.287,2	3.950,8	3.494,9	3.333,8	74,0	70,7	69,5	172,5	736,5	702,1
EU-25	44.382,7	48.670,2	49.573,7	-	-	-	3.660,4	3.959,5	4.187,0	-	-	-
EU-27	-	-	-	41.784,1	41.674,3	43.007,5	-	-	-	9.513,4	14.635,4	13.721,6
Comunidad <sup>(2)</sup>	377,8	257,9	291,5	336,7	506,9	446,6	1,6	5,4	6,0	9,2	10,4	10,1
<b>TOTAL</b>	<b>44.760,5</b>	<b>48.928,2</b>	<b>49.865,2</b>	<b>42.120,9</b>	<b>42.181,2</b>	<b>43.454,1</b>	<b>3.662,1</b>	<b>3.964,9</b>	<b>4.193,1</b>	<b>9.522,5</b>	<b>14.645,8</b>	<b>13.731,7</b>

(1) Compromisos

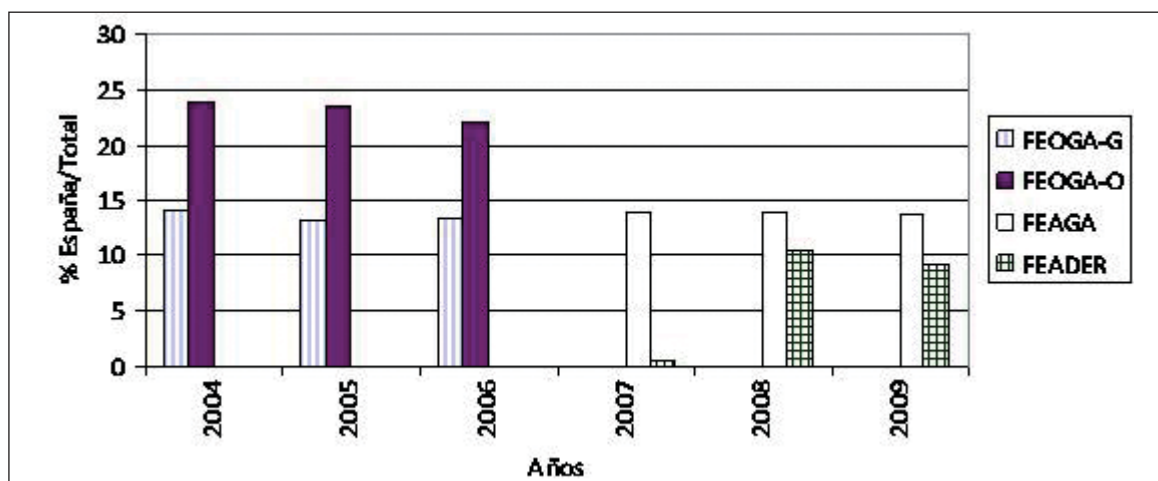
(2) Gastos directos de la Comisión (FEOGA-G, ejercicios 2004 a 2006/ FEAGA ejercicios 2007 a 2009) y Asistencia Técnica del FEADER

(3) FEAGA: los importes de 551,4 millones € para el año 2007, 1.284,1 para 2008 y 3.017,7 para el año 2009, pagados por el fondo de reestructuración del azúcar, no están incluidos

(4) FEAGA: las cifras incluyen las recuperaciones de los programas del exFEOGA-G (2000-2006) por un total de -30,03 millones de euros para 2007, de -14,05 para 2008 y de -13,28 para 2009.

Fuente: Comisión Europea, Dirección general de Agricultura y Desarrollo Rural

**Gráfico 7: Porcentaje de participación de la agricultura española a los gastos FEOGA (2004/2006) y FEAGA/FEADER (2007/2009)**



Fuente: Comisión Europea. Dirección general de Agricultura y Desarrollo Rural y elaboración propia.

El peso de los gastos de la PAC sobre la producción agraria es más elevado en España (20,9%) que en los países que lo siguen como receptores de gasto, Alemania (16,3%) y Francia (16,9%), y de la media de la UE-27 (19,0%)<sup>9</sup>. La agricultura española ha mostrado una dependencia excesiva de los fondos comunitarios, sin que haya venido acompañada de un proceso de mejora de resultados productivos y de una modernización y tecnificación de las explotaciones. Ha faltado un proceso de reestructuración del sector agrario con mejoras de productividad y competitividad para poder consolidar posiciones en los mercados.

## 6.2. La política regional o de cohesión

La política regional o política de cohesión, persigue equiparar el nivel de vida y de desarrollo económico de las diferentes regiones y naciones de la UE. Se busca favorecer el proceso de integración mediante un desarrollo equilibrado y sostenible de las regiones.

El objetivo de abordar los desequilibrios regionales se remonta al propio Tratado de Roma (1957) en el que se consideraba compatible con el mercado común las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regio-

nes con niveles de vida relativamente bajos o con graves problemas de ocupación. Sin embargo, fue la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en el año 1975, lo que marcó el inicio de la política regional entendida como tal. El FEDER se constituyó como un instrumento para financiar proyectos nacionales con objeto de corregir desequilibrios regionales.

Pocos años después, en 1979, se produjo la primera modificación del FEDER para dotar a sus fondos de un carácter más comunitario y menos nacional. En estos años se aplicaron varias acciones integradas que tenían en común que en su financiación intervenían además del FEDER, el Fondo Social Europeo (FSE)<sup>10</sup> y el FEOGA-O. La política regional pasó a articularse con estos tres fondos estructurales.

El FEDER volvió a modificarse en el año 1984, el reglamento que surgió estuvo en vigor hasta 1988. Los cambios introducidos continuaban priorizando programas comunitarios y especialmente integrados. También fue en este momento que se sustituyó el sistema vigente de cuotas nacionales, según el cual a cada Estado se le asignaba una cuota sobre el total de los



recursos del FEDER, por un sistema de topes flexibles (horquillas). En este nuevo marco se garantizaba un porcentaje mínimo y se establecía un límite máximo de participación que cada Estado podía recibir si los programas presentaban el interés adecuado.

En palabras de la Comisión Europea (2008) el “manual de funcionamiento” de la política de

cohesión quedó establecido en la reforma que se hizo en el año 1988. Si tomamos como referencia este año y teniendo en cuenta que la Política Regional Comunitaria se ha ido estructurando por periodos de programación plurianuales, podemos distinguir cuatro periodos de programación: 1989-1993; 1994-1999; 2000-2006 y 2007-2013. El cuadro 11 los resume.

**Cuadro 11: Evolución de la política regional**

<b>1989-1993: Principios más importantes que guiaban la política de cohesión</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestar especial atención a las regiones menos desarrolladas</li> <li>• Asociar actores nacionales, subnacionales y de la UE en el diseño y ejecución de programas</li> <li>• Evitar que los Estados sustituyan los gastos nacionales por los de la UE (adicionalidad)</li> </ul>
<b>Objetivos</b>
Objetivo 1.- Promover el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas
Objetivo 2.- Conversión de las regiones seriamente afectadas por el declive industrial
Objetivo 3.- Lucha contra el paro de larga duración
Objetivo 4.- Facilitar la integración en el mercado laboral de los jóvenes
Objetivo 5.- (5a) Acelerar el ajuste de las estructuras agrícolas y (5b) Promover del desarrollo de las zonas rurales
<b>1994-1999: Principios más importantes que guiaban la política de cohesión</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiar a los países menos desarrollados que muestren un programa destinado a cumplir los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht</li> <li>• Financiar proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las redes transeuropeas de infraestructura de transportes<sup>11</sup></li> <li>• Aplicar el principio de subsidiariedad, excepto en casos de competencia exclusiva de la UE o de mayor eficacia, no se tenía que actuar a escala europea sino nacional, regional o local</li> </ul>
<b>Objetivos</b>
Sin cambios destacables respecto al periodo anterior, excepto:
Objetivo 5.- (5a) Acelerar el ajuste de las estructuras agrícolas y pesqueras <sup>12</sup>
Objetivo 6.- Velar por el desarrollo y ajuste estructural de las regiones con escasa densidad de población (8 o menos habitantes por Km <sup>2</sup> ) <sup>13</sup>
<b>2000-2006: Principios más importantes que guiaban la política de cohesión</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificar la concentración de las ayudas, simplificarlas, descentralizar su gestión y reforzar el principio de subsidiariedad</li> <li>• Trabajar para disminuir el impacto sobre la cohesión económica y social de la ampliación de la UE con los países del Este<sup>14</sup></li> </ul>
<b>Objetivos</b>
Objetivo 1.- Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (PIB por habitante inferior al 75% de la media de la UE)
Objetivo 2.- Contribuir a favorecer la reconversión económica y social de las regiones con dificultades estructurales
Objetivo 3.- Apoyar la adaptación y modernización de políticas y sistemas de educación, formación y ocupación
<b>2007-2013: Principios más importantes que guiaban la política de cohesión</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el atractivo de los Estados miembros (accesibilidad, calidad y nivel de servicios, potencial medioambiental)</li> <li>• Promover la innovación y el crecimiento</li> <li>• Crear más y mejores puestos de trabajo</li> </ul>
<b>Objetivos</b>
Convergencia.- Promover unas condiciones y unos factores que mejoren el crecimiento y conduzcan a una verdadera convergencia de los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas, es decir, aquellas cuyo PIB per cápita no supera el 75% de la media comunitaria
Competitividad regional y ocupación.- Incrementar la competitividad, el atractivo y la ocupación de las regiones no incluidas en el objetivo anterior
Cooperación territorial europea.- Ofrecer apoyo para intensificar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional

El Cuadro 12 ofrece las principales cifras de la política de cohesión en los cuatro grandes periodos por los cuales ha atravesado. Los datos muestran un peso creciente de la política de cohesión dentro del presupuesto de la UE. Del 25% del primer periodo se ha pasado al casi 36% de 2007-2013. Las regiones del obje-

tivo 1, objetivo de convergencia en el periodo 2007-2013, son las que más se han beneficiado de los fondos de ayuda, del 64% que absorbían en los años 1989-1993 se ha pasado al 81,5%. En general la política de cohesión ha supuesto alrededor del 0,4% del PIB de la UE.

**Cuadro 12: Principales cifras de la política de cohesión (Miles de millones euros)**

	<b>1989-1993<sup>2</sup></b>	<b>1994-1999<sup>3</sup></b>	<b>2000-2006<sup>4</sup></b>	<b>2007-2013</b>
<b>Fondos Estructurales y de Cohesión<sup>1</sup></b>	69 <sup>2</sup>	168 <sup>2</sup>	234,7 <sup>5</sup>	347
<b>% asignado a regiones objetivo 1</b>	64	68	71,6	81,5 <sup>6</sup>
<b>% sobre presupuesto UE</b>	25,0	33,3	33,3	35,7
<b>% sobre PIB UE</b>	0,3	0,4	0,4	0,38

1. Estructurales para 1989-1993

2. Miles millones ECUS a precios de 1988

3. Miles millones ECUS a precios de 1994

4. A precios de 1999

5. 213 para la UE-15 entre 2000-2006 y 21,7 para los 10 nuevos Estados miembros entre 2004 y 2006

6. Objetivo de convergencia

Fuente: Comisión Europea (2011)

## 2014-2020

En estos momentos se está trabajando para definir el camino de la política de cohesión a partir de 2014. Se plantean unos retos de acuerdo con una estrategia que prepara a la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo y que se conoce como Europa 2020. Para el año 2020, la UE se ha marcado objetivos en cinco áreas prioritarias:

- **Ocupación:** El 75 % de la población entre 20 y 64 años debería estar ocupada
- **Innovación:** El 3% del PIB de la UE debería estar invertido en investigación y desarrollo.

- **Cambio climático:** Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía<sup>15</sup>.
- **Educación:** El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y al menos el 40% de las personas entre 30 y 34 deberían tener estudios superiores completos.
- **Pobreza:** El riesgo de pobreza o exclusión debería amenazar, como mínimo, a 20 millones menos de personas.

Para trabajar en la misma línea, *El Quinto Informe sobre Cohesión, Económica, Social y Territorial* (Comisión Europea, 2010), indica como podría modificarse la política de cohesión. Como aspectos más destacables apunta la



necesidad de concentrar los recursos en pocas prioridades muy relacionadas con la estrategia Europa 2020, definir objetivos claros y cuantificables y concentrarse en los Estados miembros y en las regiones más pobres.

Cerraremos esta política analizando a grandes rasgos, lo que ha significado para España contar con los fondos estructurales y de cohesión. Como se observa en el Cuadro 13, en todos los periodos, España ha sido uno de los países que más fondos ha recibido. Más de un 20% en las

tres primeras programaciones. En la última etapa, 2007-2013, la ampliación de la UE, ha hecho que Polonia, la República Checa y Hungría entren a formar parte de los principales beneficiarios. España tiene asignados un 37,47% menos de fondos que en los años 2000-2006 y el porcentaje de participación ha caído hasta el 10,14%. Aún así sigue siendo uno de los principales beneficiarios y con una cuantía asignada superior a la de la República Checa y Hungría.

**Cuadro 13: Principales beneficiarios de la política de cohesión (Miles millones euros)**

	1989-1993 <sup>2</sup>	1994-1999 <sup>3</sup>	2000-2006 <sup>4</sup>	2007-2013
<b>España</b>	<b>14,2</b>	<b>42,4</b>	<b>56,3</b>	<b>35,2</b>
Alemania		21,8	29,8	26,3
Italia	11,4	21,7	29,6	28,8
Portugal	9,2	18,2	22,8	21,5
Grecia	8,2	17,7	24,9	20,4
Francia		14,9	15,7	
Reino Unido			16,6	
Polonia				<b>67,3</b>
República Checa				26,7
Hungría				25,3
<b>Total Fondos Estructurales y de Cohesión<sup>1</sup></b>	<b>69</b>	<b>168</b>	<b>234,7<sup>5</sup></b>	<b>347</b>
<b>% recibido por España</b>	<b>20,58</b>	<b>25,24</b>	<b>23,99</b>	<b>10,14</b>

1. Estructurales para 1989-1993

2. Miles millones de ECUS a precios de 1988

3. Miles millones de ECUS a precios de 1994

4. A precios de 1999

5. 213.000 para UE-15 entre 2000-2006 y 21.700 para los 10 nuevos Estados miembros entre 2004 y 2006

Fuente: Comisión Europea

En las cuatro primeras programaciones, una parte muy importante del total de los fondos se destinaron a las regiones del objetivo 1 que eran Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria<sup>16</sup>, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad

Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia. Según la Comisión Europea, los resultados indican que la política de cohesión permitió reducir significativamente las divergencias económicas y sociales en el seno de la UE. El PIB de la economía española pasó de represen-

tar el 91% al 105% del PIB per cápita de la media de la UE entre 1995 y 2007. Asimismo, entre 1995 y 2006, el crecimiento anual del PIB per cápita español se situó un 0,5% por encima de la media comunitaria.

En el periodo 2007-2013, según los datos del Cuadro 14, más del 74% de los fondos se destinan al objetivo de convergencia que beneficia a las comunidades de Andalucía, Castilla-La

Mancha, Extremadura y Galicia, y a las regiones en proceso «de exclusión gradual» (*phasing-out*)<sup>17</sup> que son Asturias, Ceuta, Melilla y Murcia. Por otro lado, pertenecen al objetivo de Competitividad regional y ocupación las regiones de Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja y las regiones en proceso «de inclusión gradual» (*phasing-in*)<sup>18</sup> que son Canarias, Castilla y León y Comunidad Valenciana.

**Cuadro 14: Ayudas por objetivos y fondos (2007-2013)**

<b>Objetivo</b>	<b>Millones euros</b>	
	<b>Fondo de Cohesión</b>	<b>3.543</b>
<b>Convergencia</b>	<b>FEDER</b>	<b>17.389<sup>1</sup></b>
	<b>FSE</b>	<b>5.248</b>
<b>Total Convergencia</b>		<b>26.180</b>
<b>Competitividad regional y empleo</b>	<b>FEDER</b>	<b>5.668<sup>2</sup></b>
	<b>FSE</b>	<b>2.810</b>
<b>Total Competitividad regional y empleo</b>		<b>8.478</b>
<b>Cooperación territorial europea</b>	<b>FEDER</b>	<b>559</b>
<b>Total Fondos</b>		<b>35.217</b>

1: Phasing-out = 1.583 Millones euros

2: Phasing-in = 4.955 Millones euros

Fuente: Comisión Europea

### 6.3. Política de Economía y Moneda

La política comunitaria de economía y moneda persigue un crecimiento económico estable para la UE. Una zona económica como la UE requiere de una coordinación de políticas económicas que a falta de adelantos en la unión política, se articula mediante la UEM. El proce-

so que condujo a la UEM y al euro, se inició el año 1989 cuando se presentó y aprobó el Informe Delors, en el que se establecía un plan gradual para conseguir la formación de una Unión Económica y Monetaria en Europa. Este plan se reflejó casi en su totalidad en el Tratado de la Unión Europea aprobado en el Consejo de Maastricht a finales de 1991.

Para salvaguardar la estabilidad macroeconómica dentro de la UEM, se fijaban unos criterios de convergencia que tenían que cumplir los países que deseaban acceder a la Unión Monetaria. Estos criterios eran:

**Cuadro 15: Criterios de convergencia**

<b>Tipo de cambio</b>	La moneda no debe haber sido devaluada ni haber salido del margen de fluctuación normal en los dos últimos años.
<b>Inflación</b>	No debe superar en más de 1,5 puntos porcentuales la media de los tres países con menor inflación
<b>Déficit público</b>	No debe exceder el 3% del PIB
<b>Deuda pública</b>	No debe superar el 60% del PIB
<b>Tipos de interés a largo plazo</b>	El tipo nominal a largo plazo no ha de exceder en más de dos puntos al tipo medio de los tres países con menor inflación.

El camino hacia la UEM se realizó en tres fases en las que se fue avanzando paulatinamente en aquellos campos que eran necesarios para garantizar el éxito de la integración monetaria (Cuadro 16).

**Cuadro 16: Etapas construcción UEM**

<b>Primera etapa:</b>	<b>julio de 1990- Diciembre de 1993</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalización plena de los movimientos de capital e integración financiera y bancaria</li> <li>• Reducción de los diferenciales de inflación y de tipo de interés</li> <li>• Consolidación de una mayor estabilidad cambiaria</li> </ul>	
<b>Segunda etapa:</b>	<b>1994- finales de 1998</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento del grado de convergencia de las políticas económicas nacionales</li> <li>• Creación del Instituto Monetario Europeo (IME) que trabajó para coordinar las políticas monetarias y realizó todos los trabajos técnicos necesarios para facilitar la transición a la UEM</li> </ul>	
<b>Tercera etapa:</b>	<b>1 de enero de 1999</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Designación de los países que accedían a la UEM: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal. Dinamarca y el Reino Unido optaron por la cláusula de exclusión "voluntaria" contemplada en el Tratado, que los exime de participar en la UEM, mientras que Grecia y Suecia no cumplían las condiciones para adoptar la moneda única.</li> <li>• Cesión de la soberanía monetaria al Eurosistema</li> <li>• Fijación irrevocable de los tipos de cambio de las monedas nacionales con el euro e inicio de la política monetaria única</li> </ul>	

El 1 de Enero de 2002 el euro pasó a ser la moneda fiduciaria de la UEM. En este sentido hay que recordar que todos los Estados miembros de la UE tienen que ingresar en la zona euro cuando cumplen las condiciones necesas-

rias, excepto Dinamarca y el Reino Unido por la cláusula de exclusión “voluntaria”<sup>19</sup>. Hasta el año 2011, las fechas de introducción al euro de los Estados miembros son las que muestra el Cuadro 17.

**Cuadro 17: Año de introducción a la UEM por países**

<b>1999</b>	<b>Bélgica, Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países bajos, Austria, Portugal y Finlandia</b>
<b>2001</b>	<b>Grecia</b>
<b>2007</b>	<b>Eslovenia</b>
<b>2008</b>	<b>Chipre y Malta</b>
<b>2009</b>	<b>Eslovaquia</b>
<b>2011</b>	<b>Estonia</b>

La autoridad monetaria es el Eurosistema, institución integrada por el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales de los países de la UEM. La tarea fundamental del Eurosistema, bajo el principio de independencia, es la de definir y ejecutar la política monetaria de la UEM.

La política monetaria se rige por un conjunto de reglas y procedimientos que determinan su estrategia. El objetivo prioritario es la estabilidad de precios y, sin menoscabo de ello, el apoyo a las políticas económicas generales de la Comunidad. La estabilidad de precios se define como un incremento interanual del índice armonizado de precios de consumo (IHPC) de la zona del euro inferior y cercano al 2%, que tiene que mantenerse en el medio plazo.

La estrategia se apoya en dos pilares que se utilizan para realizar el análisis y orientar las deci-

siones de política monetaria. El primer pilar es el agregado monetario, M3. El BCE explicita la tasa de crecimiento interanual de M3 que considera compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios. Esta tasa es un valor de referencia no un objetivo monetario. Es decir, las desviaciones bruscas o prolongadas de la tasa interanual de crecimiento de M3 de la economía en cuanto al valor de referencia se analizan para extraer información sobre los riesgos de inflación.

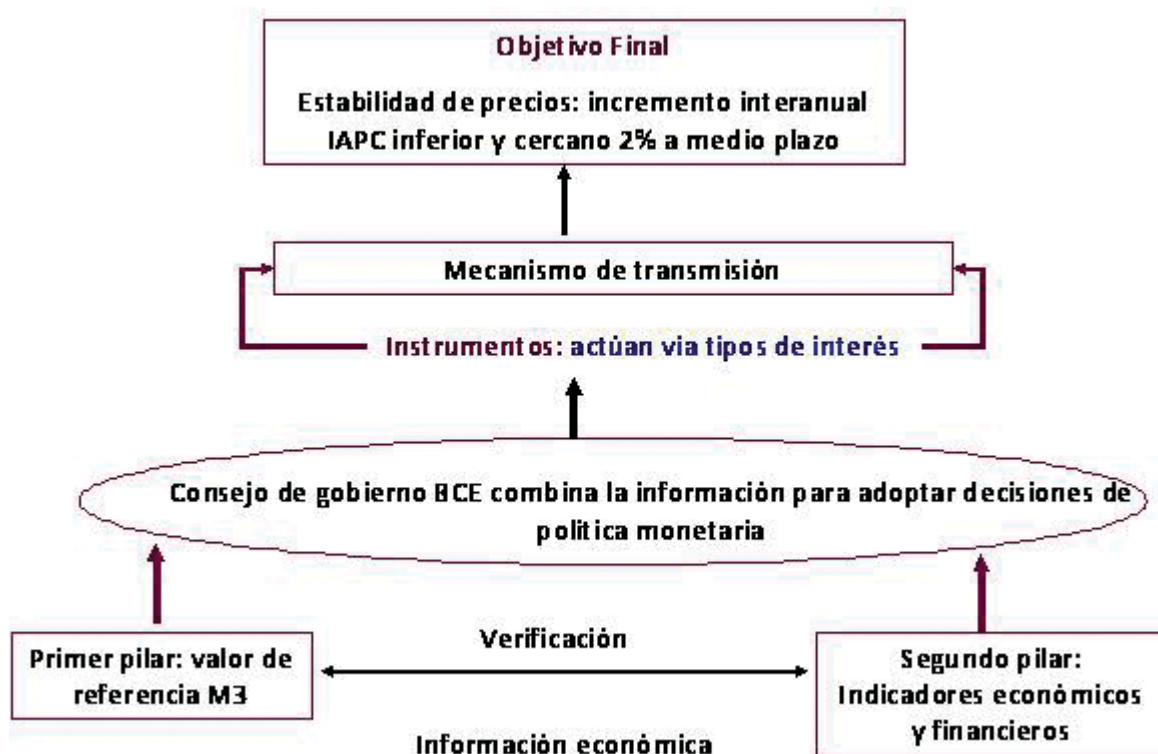
El segundo pilar es el seguimiento de un amplio abanico de variables económicas y financieras que se consideran relevantes para la evolución futura de los precios. Se analizan los indicadores de la economía real, la evolución de los mercados financieros, la evolución del tipo de cambio y las proyecciones macroeconómicas de la zona euro.



La estrategia trabaja vía tipo de interés. El BCE fija los tipos de interés oficiales que guiarán la

evolución de los tipos de interés de la economía (Esquema 1).

**Esquema 1: Estrategia de la política monetaria de la UEM**



La política monetaria única convive con el resto de políticas económicas cuyas competencias siguen básicamente en manos de los diferentes Estados miembros. El buen funcionamiento de los aspectos monetarios comunes exige una coordinación de las políticas nacionales que de forma resumida podemos decir que se fundamenta a través de dos granos ejes: las Orientaciones Generales de Política Económica de los Estados miembros y de la Comunidad (OGPEs) y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)

Las OGPEs son recomendaciones redactadas por el Consejo Europeo y remitidas a cada

Estado miembro en las que se indican las líneas directrices que tienen que orientar su política económica. Son el punto de unión entre las políticas económicas de los diferentes estados. El PEC es un acuerdo que ratifica las reglas de política fiscal acordadas en Maastricht y las proyecta hacia el futuro. Sus objetivos fundamentales son garantizar la disciplina presupuestaria y prevenir la aparición de déficit público excesivo en los Estados miembros. El PEC está integrado por una vertiente preventiva y una vertiente correctora.

Dentro de la vertiente preventiva cada Estado miembro tiene que presentar anualmente al



Consejo de la Unión Europea y a la Comisión un Programa de Estabilidad<sup>20</sup> para su supervisión multilateral. El programa tiene que incluir el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario a medio plazo y la senda de ajuste para conseguirlo. La Comisión puede hacer recomendaciones políticas o, si lo considera necesario, presentar una propuesta al Consejo para que emita una advertencia rápida de déficit excesivo.

Dentro de la vertiente correctora rige el valor de referencia del 3% de déficit público sobre el PIB. Si un Estado rebasa el límite del 3% y no se encuentra en alguna de las circunstancias excepcionales previstas, entrará en la situación de déficit excesivo. En este caso, el Consejo formula recomendaciones dirigidas al Estado para que corrija el déficit excesivo dentro de un plazo establecido. Si el país incumple las recomendaciones existe todo un protocolo de actuaciones que pueden suponer la imposición de sanciones<sup>21</sup>.

En el ámbito de la política monetaria única los diferenciales de inflación entre los países dificulta la toma de decisiones. Las medidas de política monetaria que para los países menos inflacionistas pueden ser suficientemente restrictivas, resultan demasiado laxas para los más inflacionistas. Por otro lado, la moneda única supone que los países pierden el mecanismo de la devaluación de la moneda como herramienta de ajuste macroeconómico.

La economía española se encuadra en la situación de país con diferenciales de inflación en relación con la UEM. Desde 1999 esta ha sido la tónica general (véase Gráfico 6). En determinados momentos, las medidas monetarias tomadas por el BCE han resultado demasiado suaves para nuestros niveles de inflación. Ante los diferenciales de inflación y dada la falta de

competitividad de la economía española, se podría caer en la tentación de pensar que en ocasiones la posibilidad de devaluación era una opción a considerar. Sin embargo, en nuestra opinión, con la estructura de la economía española, la devaluación es un mecanismo de ventaja transitoria y no una vía de solución.

En cuanto al sector público, las finanzas han mostrado una disciplina presupuestaria superior a la de la media de la UEM (véase Cuadro 5). En este sentido, uno de los resultados más negativos de la crisis es el deterioro del saldo presupuestario. El ajuste presupuestario más elevado de toda la etapa democrática es el que está previsto para el año 2012. De producirse llevará el déficit desde el 8,9% de 2011 al 6,3% previsto para el 2012 y a cubrir el objetivo del PEC en 2014 (2,8%). Esta consolidación fiscal es más dolorosa porque se realiza en una etapa de crisis y con unas cifras de paro a la alza. El criterio que se impone pasa sobre todo por una fuerte contención del gasto a todos los niveles y por un cambio en la gobernanza fiscal en la cual entre otras cosas, se ha intensificado el seguimiento de los compromisos fiscales de las Comunidades Autónomas. El proceso supone elevados costes sociales para la generación actual y lo que es más preocupante, para las generaciones futuras. Es un proceso que hipoteca el grado de bienestar y afecta a la convivencia y a la paz social.

## 7. Reflexiones finales

En la exposición realizada hemos revisado de forma general la evolución de la economía española en los veinticinco años transcurridos desde su integración a la CEE. Asimismo, se han analizado las líneas directrices de las principales políticas comunitarias y lo que han significado para España.

Los primeros años de España en la CEE muestran unas cifras macroeconómicas favorables. Tasas de crecimiento positivas, crecimiento de la ocupación y la inversión y disminución de las tasas de inflación. La desaceleración de la actividad económica de inicios de los noventa se superó rápidamente y cedió el protagonismo a los esfuerzos a realizar para cumplir con los criterios de convergencia exigibles para incorporarse a la UEM. Esta fue la prioridad de la política económica de los años noventa. En este sentido, hay que destacar que España presentaba diferenciales de inflación, de déficit público y de tipo de interés con respecto a los países menos inflacionistas de la UE.

En el año 1999 España se incorporaba a la UEM después de realizar importantes ajustes. La entrada en la zona euro se consideraba imprescindible para garantizar una senda de crecimiento estable. Según la mayoría de estudios, el proceso de integración ha incrementado la sincronía del ciclo español con el europeo. Ahora bien, el modelo de crecimiento de la economía española desde la incorporación a la zona euro hasta mediados de 2007, se cimentó sobre debilidades que han sido claves ante el cambio de ciclo y la entrada en recesión y crisis.

En la fase expansiva España creció a ritmos superiores a la media de la zona euro, con necesidades importantes de mano de obra, lo que permitió disminuir la tasa de paro. El escenario se acompañaba de unas cifras públicas saneadas. No obstante, crecimos manteniendo los diferenciales de inflación con Europa, en sectores muy intensivos en mano de obra, con la construcción al frente, y sin apuestas claras para mejorar la productividad. Estos puntos débiles fueron fundamentales para que la crisis afectara a la economía real más intensamente que a la media de la UEM.

La crisis ha puesto en la encrucijada la estabilidad del euro. Asistimos a la primera crisis dentro de la UEM y los desequilibrios se muestran muy dispares. El euro no es un instrumento de salvaguarda de los problemas económicos y en su debilidad se ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar en la unión en materia fiscal. Justo es decir pero que España fuera del euro hubiera sufrido mucho más los efectos de las perturbaciones mundiales y de la especulación de los mercados.

En el terreno de las políticas comunitarias y centrándonos en la PAC y la política de cohesión, es importante distinguir entre el pasado y lo que se prevé que será el futuro. España ha sido una de las economías que más se ha beneficiado de los fondos y ayudas de la UE. Ahora bien, de lo que se deduce de las reformas en las que se está trabajando, este escenario no marcará las directrices de ambas políticas en los próximos años. Los debates actuales sobre el futuro a seguir van en la línea de disminuir las ayudas para centrarse más en una estrategia de crecimiento sostenible e innovador, al mismo tiempo que la ampliación hacia los países del Este ha cambiado la realidad socio-económica de la UE. La economía española tiene que adaptarse a esta nueva situación trabajando en los nuevos ejes impuestos desde Europa.

#### Notas

- 1 Viñals, J. (1992).
- 2 Dichos criterios podemos encontrarlos detallados en el Cuadro 15.
- 3 Si antes del 31-12-1996 la mayoría de países hubieran satisfecho las condiciones de convergencia, el Consejo hubiera podido anticipar el inicio de la UEM. Como no ocurrió tal circunstancia, la tercera fase se inició de manera automática el 1-1-1999, que era lo que se había acordado.
- 4 Véase por ejemplo Acedo y De Haan (2008). La literatura relativa a la sincronización cíclica en el seno de la UEM es muy abundante, en De Haan et al. (2008) puede encontrarse una revisión de la misma.

- 5 Productividad del trabajo por hora trabajada.
- 6 Grecia aceptó todas las condiciones impuestas por Europa para poder acogerse a un segundo rescate.
- 7 Como tendremos ocasión de analizar más adelante, el FEOGA-O también tuvo un papel destacable en la política de cohesión europea.
- 8 Barceló y García (1987). Datos del año 1984.
- 9 Datos de 2009.
- 10 El FSE se creó en el Tratado de Roma (1957) con los objetivos de mejorar las posibilidades de ocupación de los trabajadores, ayudar a mejorar su nivel de vida y fomentar la movilidad geográfica y profesional.
- 11 Se creó el Fondo de Cohesión para contribuir a la financiación de estos proyectos. El Fondo estaba reservado para los Estados miembros con una RNB per cápita que no superara el 90% de la RNB mediana comunitaria y que dispusieran de programas de convergencia destinados a evitar que se produjeran déficits públicos excesivos. En el momento de su constitución estos países eran Grecia, España, Irlanda y Portugal.
- 12 El año 1993 se creó el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Era un fondo ligado a la política pesquera y a la política regional. En esta última complementaba a los fondos estructurales del objetivo 1 y a las acciones estructurales del sector pesquero del objetivo 5(a) fuera de las regiones del objetivo 1.
- 13 A partir del 1 de enero de 1995.
- 14 La adhesión de los diez nuevos miembros en mayo de 2004 supuso un aumento del 20% de la población de la UE y un incremento de tan sólo el 5% del PIB (Comisión Europea, 2008).
- 15 20/20/20:
  1. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% (30% si se llega a un acuerdo internacional)
  2. Ahorrar el 20% del consumo de energía mediante una mayor eficiencia energética, además, en cada país el 10% de las necesidades del transporte se tendrán que cubrir mediante biocombustibles
  3. Promover las energías renovables hasta el 20%.
- 16 Cantabria dejó de serlo en el periodo 2000-2006 pero se benefició de una ayuda transitoria para las regiones subvencionables por el objetivo 1 entre 1994 y 1999 y que dejaron de serlo durante el periodo 2000-2006.
- 17 Regiones que se encuentran por encima del 75% del PIB per cápita comunitario porque el PIB mediano ha caído con la incorporación de los nuevos Estados miembros. Estas regiones todavía necesitan de la política de cohesión, por lo que hasta el 2013 reciben una ayuda de "exclusión gradual" (phasing-out). Son regiones que no pertenecen al objetivo de convergencia por el efecto "estadístico".
- 18 Regiones que entraban en el marco del antiguo Objetivo 1, pero ahora su PIB per cápita es superior a la media del 75% del PIB de la UE-15. Reciben financiación extraordinaria

por su "inclusión gradual" (phasing-in) al objetivo de competitividad regional y ocupación.

- 19 Suecia debería incorporarse al euro en el momento en que cumpliera los criterios de convergencia. Sin embargo, para no hacerlo el Gobierno se escuda en que uno de los requisitos para entrar a la zona euro es ser miembro del Mecanismo de Tipo de Cambio (MTCII) con dos años de antelación y Suecia no pertenece a él.
- 20 Pacto de Convergencia para los estados que tienen que incorporarse al euro.
- 21 En el mes de marzo de 2012 se firmó el Tratado de la estabilidad, coordinación y Gobierno destinado a fortalecer la disciplina fiscal y la introducción de una vigilancia más estricta. El Tratado establece una "regla de presupuesto equilibrado". El PEC sale reforzado porque la vertiente correctora tiene más en cuenta la interacción entre deuda y déficit, especialmente en los países en los cuales la deuda pública supere el 60% del PIB, porque acelera el procedimiento de déficit excesivo y porque la imposición de sanciones a los Estados miembros es casi automática.

#### Bibliografía

- Acedo, L. y De Haan, J. (2008): "Regional business cycle synchronization in Europe?" *International Economics and Economic Policy*, 5(1-2), 123-137.
- Banco de España (2005): El análisis de la economía española. Servicio de Estudios del Banco de España. Alianza Editorial.
- Banco de España (1995): *Boletín Económico*. Julio 1995.
- Barceló, L.V. y García Álvarez-Coque, J.M. (1987): *El futuro de la Política Agrícola Común y la economía española*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- Comisión Europea (2008): "Política de Cohesión de la UE 1988-2008. Invertir en el futuro de Europa" *InfoRegio Panorama*, n. 26, Junio 2008.
- Comisión Europea (2010): *Invertiendo en el futuro de Europa. Quinto Informe sobre la Cohesión económica, Social y Territorial*.
- Comisión Europea (2011): "La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial". *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*
- De Haan, J.; Inklaar, R. and Jong-a-Pin, R., (2008). "Will business cycle in the euro area converge? A critical survey of empirical research". *Journal of Economics Surveys*, 22 (2), pp. 234-273.
- De la Dehesa, G. (2010): "Cómo salir de la crisis de deuda en la zona euro". *La crisis de 2008 de la economía a la política y más allá*. Antón Costas coordinador. *Mediterráneo económico* 18. Fundación cajamar. Pp. 311-324.
- Fuentes Quintana, E (1995): "El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90", en Varios autores, *Problemas económicos españo-*

*les en la década de los 90*. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores. Valencia, pp. 61-175.

Martínez, J.A. (2011): Política Económica. *La España del Siglo XXI*. Tirnat lo blanch. Valencia.

Ministerio de Economía y Hacienda: *Programa de Estabilidad. España. 2011-2014*.

Pérez, P.J.; Escriche, L. y García, J.R. (2007): “Las perturbaciones externas en la economía española tras la integración: ¿tamaño del shock o grado de respuesta?” *Revista de Economía Aplicada*, vol XV (45), pp. 5-39.

Viñals, J. (1992): “La economía española ante el Mercado Único” en José Viñals (ed.) *La economía española ante el Mercado Único europeo. Las claves del proceso de integración*. Alianza Economía, pp. 15-116

Viñals, J. (1995): “¿Es posible la convergencia normal de España? En busca del tiempo perdido”. *Papeles de Economía Española*, pp. 378-399.

#### **webgrafia**

Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index_es.htm)

Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy)